

Krzysztof Stangierski*

CENY BUDOWLANE W POLSCE W LATACH 1945-1980
- ZARYS ROZWOJU TEORII I PRAKTYKI

I. Wstęp

Opracowanie niniejsze przedstawia w chronologicznym porządku ewolucję teorii i praktyki cen w budownictwie PRL w okresie od 1945 r. do rozpoczęcia reformy gospodarczej z 1982 r. - a ściślej, do czasu wszczęcia dyskusji o konieczności reform po przełomie sierpniowym. Ten ostatni, najbliższy nam okres po 1980 r. zasługuje na odrębne, wnikliwe studium. Chcę tu mocno podkreślić, iż główny wysiłek autora tej pracy został skoncentrowany na zbadaniu rozwoju teorii cen budowlanych; informacje dotyczące rozwiązań praktycznych tych cen mają w istocie charakter drugorzędny i są czymś w rodzaju tła faktograficznego. Interesują nas tu głównie poglądy wyrażone w literaturze fachowej; analiza dróg, po jakich się rozwijały ma samodzielną wartość badawczą i dostarczyć może interesujących wniosków o wartości niekoniecznie tylko historycznej.

II. Okres 1945-1955

1. Praktyka

Okres od 1945 r. do 1949 r. stanowi w zakresie ustalania cen przedłużenie tradycyjnego systemu kosztorysowania, stosowanego

*Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji Instytutu Ekonomiki Produkcji UL.

przed wojną. Nośnikiem ceny były procesy budowlane¹ (rodzaje robót), czyli najbardziej rozdrobnione części produkcji budowlanej; na kształtowanie się cen duży wpływ wywierał aktywny wówczas rynek budowlany. Nieliczne - wydane przez państwo - katalogi norm kosztorysowych nie stanowiły dla przedsiębiorstw dyrektyw, a miały raczej znaczenie pomocnicze i informacyjne; kalkulowały one ceny robót samodzielnie.

Lata 1949-1950 przyniosły likwidację rynku budowlanego², a w dziedzinie systemu cen wydanie dyrektywnych cenników na roboty budowlane³. Cenniki te podawały gotowe ceny jednostkowe ustalane dla poszczególnych procesów budowlanych. Był to więc system przedwojenny - tradycyjny, dostosowany do nowych realiów ustrojowych. Ze starego systemu przejęto zasadę, iż nośnikiem kosztu i ceny są najbardziej rozdrobnione składniki produkcji (procesy budowlane) oraz starano się zbliżyć cenę do indywidualnych warunków miejsca budowy poprzez zestaw specyficznych dodatków i narzutów. Nowym rozwiązaniem były zaś obligatoryjność cen jednostkowych i przejęcie przez biura projektowe funkcji sporządzania kosztorysów. Ten eklektyczny system funkcjonował bardzo wadliwie: cenniki szybko się zdezaktualizowały na skutek ruchu cen czynników produkcji budownictwa i wkrótce zaczęto stosować uproszczone współczynniki korygujące ceny rodzajów robót w kolejnych latach. Ceny oddalały się coraz bardziej od bazy kosztów. Bardzo szybko po wprowadzeniu nowego systemu cen i opublikowaniu cenników system ten przestał pełnić jakiekolwiek konstruktywne funkcje gospodarcze, co gorsza okazał się zawadą wyzwalając groźne antyboźce. Warto zatrzymać się nad tym dłużej, gdyż krytyka cen w budownictwie w latach pięćdziesiątych przyniosła przewartościowanie ogólnej koncepcji systemu cen i funkcji kosztorysu, którego aktualność trwała do końca lat siedemdziesiątych.

¹ Używam tego terminu w znaczeniu, jakie nadaje mu M. Psze-nicki. Normy i ceny kosztorysowe w budownictwie, Warszawa 1963, s. 29-30. Przykłady: "przygotowanie zbrojenia", "wykonanie wiązania dachowego" itp.

² Nacjonalizacja przedsiębiorstw prywatnych, wyrugowanie instrumentów ekonomicznych, nadwyżka popytu budowlanego.

³ Od roku 1950 obowiązywał "Cennik robót budowlanych i instalacyjnych". Cennik ten dotyczył jedynie robót najbardziej typowych. W zakresie innych robót panował ogromny bałagan, wynikający z braku pełnych podstaw kosztorysowania.

a) Oparcie cen jednostkowych na rozdrobnionych normach nakładów (procesy budowlane) było powodem niezwyklej pracochłonności procedury budowy kosztorysu⁴. Wymagało to zaangażowania licznych a deficytowych wówczas kadr specjalistów z zakresu budownictwa (technicy, inżynierowie) w biurach projektów⁵.

b) Duży nakład czasu i pracy nie szedł w parze z dokładnością kosztorysu. Skomplikowany charakter wyceny krył w sobie nieuniknione dowolności interpretacji pozycji cennikowych narzutów, dodatków etc. przez kosztorysantów. Opracowanie kosztorysów nagminnie się opóźniało, posiadały one przy tym często różne luki, tzw. "dziury"⁶.

c) Na skutek ruchu cen czynników produkcji budowlanej zaczęto wkrótce stosować uproszczone współczynniki korygujące ceny rodzajów robót w kolejnych latach. Współczynniki miały regulować rentowność budownictwa, ale w rezultacie ceny jednostkowe oddaliły się od bazy kosztów. Tak więc i struktura wewnętrzna kosztorysu przestała być adekwatna do struktury kosztów wykonawców i kosztorys wadliwie pełnił funkcję planu kosztów przedsiębiorstwa (co było jego dodatkowym zadaniem).

d) Źródłem ogromnych nadużyć stała się inna zasada przejęta z tradycyjnego systemu wyceny obiektów budowlanych. Ostateczna cena za gotowy obiekt była ustalana po zakończeniu budowy; obowiązywały jedynie dyrektywne ceny jednostkowe, zaś ilość robót zależała od faktycznego wykonania, jakie wykazał wykonawca. Przedsiębiorstwa wykonawcze oceniane według wielkości "przerobu" znalazły tu nieograniczone możliwości maksymalizacji miernika produkcji poprzez podwyżkę kosztów (zwłaszcza materiałowych), manipulowania wielkością robót w toku, obmiarami etc. Ekspansywność wykonawcy w tej dziedzinie nie mogła napotkać przeciwdziałania ze

⁴ Przy drobnych robotach koszt opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej mógł być wyższy od ceny samych robót! Na przykład cena wykonania oświetlenia awaryjnego łącznicy w elektrowni Jaworzno II wyniosła 165 zł, a koszt samego kosztorysu - 400 zł. Informacja za: E. R y c h l e w s k i, Cena obiektu a koszty własne budowy, "Budownictwo Przemysłowe" 1955, z. 12.

⁵ Zatrudnienie kosztorysantów wynosiło w 1954 r. ok. 10 000 osób. R y c h l e w s k i, op. cit.

⁶ J. K o l i p i ń s k i, O potrzebie sprecyzowania niektórych kategorii ekonomicznych w rozrachunku gospodarczym w budownictwie, "Gospodarka Planowa" 1955, nr 4, s. 15.

strony inwestora, którego bierność była nawet wzmacniana sposobem oceny za wykonanie planu nakładów inwestycyjnych w wyrazie wartościowym. Ten jeden mankament był na tyle płodny w negatywne skutki, że nawet bez innych wad był w stanie rozregulować funkcjonowanie systemu cen w tym okresie.

Sytuacja w dziedzinie cen budownictwa była więc paradoksalna: żmudna procedura kosztorysowania, mająca na celu wnikliwe uwzględnienie wszystkich lokalnych warunków budowy aby osiągnąć cenę sprawiedliwą dla obu stron, stała się kosztownym i zbędnym "decorum" - orężem w rękę wykonawcy, który wykorzystywał go niezgodnie z interesem inwestora i całego społeczeństwa (bodźce antyoszczędnościowe, popieranie marnotrawstwa i niegospodarności). Bilanse przedsiębiorstw budowlanych wykazywały w rezultacie nadmierną rentowność; próbowano zaradzić temu zmuszając przedsiębiorstwa do udzielania inwestorom opustów cen. Wskazuje to na główną przyczynę: manipulowanie ilością robót i fałszowanie obmiarów robót. Sama zmiana cen jednostkowych byłaby tu nieskuteczna, zaś kontrola wykonywanych przez wykonawcę ilości robót przekraczała możliwości aparatu kontroli państwowej. Dlatego pozostawała terapia objawowa czyli dyrektywne opusty. A oto inny paradoks: władze zdawały sobie sprawę z powszechności zjawiska, lecz nie dysponowały skutecznymi środkami zaradczymi; ani ekonomicznymi, działającymi samoczynnie, ani administracyjnymi w postaci np. czynności kontrolnych - gąszcz podstaw wyceny, skomplikowany charakter produkcji budowlanej, wielość różnorodnych robót etc. uniemożliwiały to. Przufakturowania osiągały tak duży rozmiar, iż trzeba było specjalnej akcji spisywania należności fikcyjnych wykonawstwa na tzw. "straty nadzwyczajne" (lata 1952-1953). Należy wyjaśnić, iż przedsiębiorstwa bojąc się ujawnienia przufakturowań ociągali się z wystawieniem faktur końcowych, gdyż okazać by się mogło iż opiewały one na wartość niższą od sumy faktur już opłaconych przez inwestorów. Tylko za pomocą takiego "moratorium" zdołano skłonić przedsiębiorstwa budowlane do ujawnienia wielkości przufakturowań i wystawienia faktur końcowych.

Jak widać, stan w dziedzinie cen budownictwa graniczył z kompletnym chaosem.

2. Teoria

Do 1949 r. system cen nie budził większych emocji w literaturze fachowej. Powodem braku zainteresowania mogły być zarówno brak wizji nowych rozwiązań, jak i słabe funkcjonowanie tradycyjnego systemu. Ożywienie przyniosła z sobą druga faza planu 6-letniego, tzn. okres lat 1953-1955, kiedy to coraz częściej wysuwano krytyczne uwagi pod adresem systemu cen oraz postulowano pilną potrzebę reform w owej dziedzinie. Początkowo artykuły na ten temat miały charakter wąskopraktycystyczny: brak ogólniejszej refleksji nad funkcjami cen budowlanych, ich ekonomiczną istotą⁷. Jednoznacznie jednak zarysował się kierunek proponowanych reform: uproszczenie procesu kosztorysowania poprzez scalenie cen jednostkowych. Tym samym sugerowano zrezygnowanie z tradycyjnej roli kosztorysu jako planu kosztów przedsiębiorstwa budowlanego. W tym czasie trwały już prace nad opracowaniem nowych podstaw kosztorysowania, które miały zakończyć się w 1955 r. W toku tych przygotowań przyjęto jednoznacznie koncepcję scalenia norm i cen kosztorysowych.

Sytuacja wyglądała następująco: na tle złych doświadczeń funkcjonowania systemu cen budowlanych, zarówno w praktyce, jak i w wypowiedziach publicystycznych ujawniała się pełna świadomość postulowanego kierunku reform; brak było jednak ciągle spójnej koncepcji teoretycznej, która mogłaby wykazać szersze i ogólniejsze uwarunkowania tego kierunku. Można by rzec, iż był to przykład nierzadki w historii nauk społecznych w PRL, gdy teoria opóźniła się w stosunku do praktycznych rozwiązań. Na marginesie wolno wyrazić domysł, iż przyczyną tego było nieuprawianie wówczas ekonomiki budownictwa jako odrębnej dyscypliny badawczej o charakterze teoretycznym.

Do próby sformułowania nowej koncepcji cen w budownictwie dochodzi dopiero w ostatnim roku planu 6-letniego, czyli w 1955 r. Za jej czołowego twórcę należy uznać S. Kurowskiego, który pier-

⁷ Zob. np.: M. P s z e n i c k i, Opracowanie nowych norm kosztorysowych pilnym zadaniem budownictwa, "Inwestycje i Budownictwo" 1953, z. 8; t e n ż e, Nowe opracowania norm i cenników kosztorysowych, "Inwestycje i Budownictwo" 1953, z. 8; W. C z a j k a, Katalog scalonych norm kosztorysowych i jego problemy, "Inwestycje i Budownictwo" 1954, z. 8.

wszy przedstawił logicznie zwarty wywód oparty o ogólne zasady teorii cen⁸. Innymi rzeczownikami tej samej koncepcji byli J. Koliński⁹ i E. Rychlewski¹⁰, których artykuły zostały opublikowane prawie równocześnie z opracowaniem S. Kurowskiego. Koncepcja S. Kurowskiego miała ogromne znaczenie dla rozwoju praktyki i teorii w przyszłości.

3. Nowa koncepcja ceny w budownictwie

Punktem wyjścia jest klasyczna teoria wartości i nakładów społecznie niezbędnych¹¹. Zgodnie z nią istnieje zasadnicza opozycja między kategoriami kosztu własnego a ceną. Cena jest obiektywnym miernikiem i sprawdzianem poziomu kosztów. Aby tę funkcję wykonać, cena musi być elementem pochodzącym z zewnątrz, niezależnym od konkretnego procesu produkcji. Cena jest zatem parametrem obiektywizującym indywidualne wielkości kosztów własnych u wytwórców. S. Kurowski posuwa się nawet do dość radykalnego stwierdzenia, które dobrze oddaje najistotniejszy rys tej koncepcji: "Nie jest przy tym ważne, na jakiej bezwzględnej wysokości cena zostanie ustalona: czy na poziomie bliskim społecznym kosztom a więc wartości, czy na poziomie bliskim przeciętnym kosztom własnym. Ważna jest określona relacja między ceną a przeciętnym kosztem własnym"¹².

System cen przyjęty w budownictwie w latach pięćdziesiątych funkcjonował tak źle dlatego, iż nastąpiło w nim pomieszanie pojęć kosztu i ceny. Pomieszczenie pojęć występuje już w cennikach, gdzie uwzględnia się cały wewnętrzny proces formowania się ceny pozycji cennikowej. Pozycja cennikowa, która ujmuje powtarzalne roboty w obiekcie, jest bowiem wyceniona nie w jednej kwocie lecz w poszczególnych składnikach kalkulacyjnych: robocizna, materiały, praca sprzętu oraz narzut na koszty ogólne i zysk.

⁸ S. Kurowski, Problem ceny w budownictwie a potrzeby rozrachunku gospodarczego, "Gospodarka Planowa" 1955, z. 11.

⁹ Koliński, op. cit.

¹⁰ Rychlewski, op. cit.

¹¹ S. Rychlewski powołuje się bezpośrednio na teorię Marksa - Rychlewski, op. cit.

¹² Kurowski, op. cit.

Najdobitniejszym wyrazem owego krytykowanego pomieszania pojęć jest dążność do traktowania kosztorysu jako planu kosztów przedsiębiorstwa wykonawczego. Sprzyja temu właśnie dostosowanie układu kosztorysu do układu kalkulacyjnego kosztów w przedsiębiorstwie. Na tym tle nie dziwi już nazwanie podstawowego dokumentu, który określa cenę produktu budowlanego, "kosztorysem" - zamiast poprawniej używać np. słowa "cenorys". "Fałszywa nazwa jest odbiciem fałszywych poglądów"¹³.

O sumie kosztorysowej, czyli o cenie obiektu, decydują trzy elementy: rodzaj wymienionych w kosztorysie robót (procesów budowlanych), ich ilość (przedmiar) oraz cena jednostkowa według cennika. Rodzaj i ilość robót powinny wynikać bezpośrednio z analizy dokumentacji technicznej. Program techniczny przyjęty w dokumentacji można przyjąć bez większych zastrzeżeń za obiektywną bazę do ustalenia nakładów społecznie niezbędnych. W istocie tak nie jest, gdyż projekt opisuje obiekt w elementach konstrukcyjnych¹⁴, zaś kosztorys - w procesach budowlanych¹⁵. Relacja między tymi dokumentami nie jest więc jednoznaczna: ten sam element można wykonać różnymi operacjami budowlanymi. Kosztorysant - usytuowany poza wykonawcą, w biurze projektów - transformując strukturę projektu na strukturę kosztorysu, przyjmuje przeciętny stan wyposażenia elementu i przeciętny stan technologii produkcji. Dzięki temu cena kosztorysowa ma szansę stać się niezależną od warunków lokalnych produkcji w danym przedsiębiorstwie, czyli niezależną od kosztu własnego.

Dalsza procedura zaprzepaszcza jednak tę szansę. Tak zwane założenia kosztorysowe, uzgodnione z wykonawcą, uwzględniają w szerokim zakresie lokalne warunki budowy¹⁶. Tak więc w każdym przypadku, gdy warunki lokalne odchylają się od przeciętnego stanu, ceny jednostkowe są odpowiednio korygowane - w konsekwencji zmienia się cena na obiekt. Cena ta zmienia się także na skutek praktyki tzw. robót dodatkowych, których konieczność pojawia się w trakcie budowy; sporządza się wtedy na nie odrębne, dodat-

¹³ Tamże, s. 231.

¹⁴ Części obiektu o charakterze funkcjonalno-technicznym.

¹⁵ Części procesu produkcji budowlanej.

¹⁶ Na przykład rodzaj gruntu, warunki dowozu materiałów, stopień mechanizacji budowy, metody realizacji, wielkość robót zimowych etc.

kowe projekty i kosztorysy (dodatkowe)¹⁷. Na koniec, po zakończeniu obiektu, cena zmienić się może jeszcze raz, bo oblicza się ją na podstawie ilości faktycznie wykonanych, czyli według obmiaru sporządzonego praktycznie przez wykonawcę¹⁸.

Na podstawie takiego opisu procedury formowania ceny S. Kurowski dochodzi do wniosku, iż "cena ustalana wg tego systemu nie jest elementem obiektywnym, zewnętrznym w stosunku do konkretnego procesu produkcji" i "na poziomie sumy kosztorysowej całego obiektu cena zlewa się z kosztem własnym"¹⁹. Konsekwencje takiego stanu rzeczy dla rachunku ekonomicznego są niezmiernie niekorzystne: "rozrachunek gospodarczy w tej sytuacji właściwie nie istniał"²⁰.

Jaki jest tedy program pozytywny, który zlikwiduje tak istotne niedomogi w rachunku ekonomicznym budownictwa? Przede wszystkim należy zerwać z dotychczas wyznawaną tezą, iż faktyczny nakład pracy jest nakładem społecznie niezbędnym. Jest to pogląd fałszywy, gdyż wobec niesprawdzalności (podkreślenie moje - K.S.) konieczności wykonania robót, prowadzi do legalizacji każdego nakładu pracy²¹. Odrzuciwszy tę tezę, proponuje się następujące praktyczne rozwiązania:

1) Scalenie nośnika ceny na takim poziomie, by cena stała się możliwie najbardziej obiektywna, niezależna od kosztu własnego. Według najbardziej radykalnego poglądu, nośnikiem ceny może być jednostka użytkowa obiektu (m^3 kubatury, m^2 powierzchni)²², bądź nawet cały gotowy obiekt²³. Stanowisko ostrożniejsze zaleca oparcie cen jednostkowych o elementy konstrukcyjne²⁴.

¹⁷ Było to istną plagą w tych latach, gdyż powodowało nie planowany wzrost kosztów inwestycji. "Czas skończyć ze złą tradycją kosztorysów dodatkowych" - postulował T. Rychlewski, op. cit.

¹⁸ W tym czasie nie stosowano jeszcze cen ryczałtowych, które poważnie ograniczyły to zjawisko.

¹⁹ S. Kurowski, Wybrane zagadnienia rachunku kosztów w budownictwie, [w:] Materiały i studia z zakresu ekonomiki budownictwa, Warszawa 1963, s. 229-237.

²⁰ Tamże, s. 235.

²¹ Tamże.

²² Rychlewski, op. cit.

²³ Kolipiński, op. cit.

²⁴ Kurowski, op. cit.

2) Zrewidowanie zasadności stosowania korekt cen z tytułu lokalnych warunków budowy, zmierzające do ograniczenia tej praktyki do niezbędnego minimum, uzasadnionego tylko takimi okolicznościami, które wynikają z lokalizacji obiektu lub z pory roku. Wszystkie inne proponuje się uznać za zależne od przedsiębiorstw i nie uwzględniać w cenie (np. technologia robót, stopień mechanizacji budowy etc.). J. Kolipiński idzie tu dalej, bo radzi unikać w ogóle różnicowania cen ze względu na lokalizację budów²⁵.

3) Jediną podstawą ustalenia ceny ostatecznej na obiekt powinien być projekt i kosztorys umowny, Jest to więc postulat wprowadzenia cen ryczałtowych.

4) Ograniczenie roli kosztorysu do dokumentu, wyznaczającego cenę gotowego obiektu i zrezygnowanie z funkcji kosztorysu jako planu kosztów przedsiębiorstwa budowlanego. Jest to naturalna konsekwencja przyjęcia postulatów 1) i 2).

Reasumując, reformowana koncepcja oparta była o dwie, ściśle z sobą sprzężone tezy: uczynienie ceny parametrem zewnętrznym dla przedsiębiorstwa (obiektywizacja) i w ten sposób stworzenie warunków dla prawidłowego rachunku ekonomicznego w przedsiębiorstwie. Wszystkie inne szczegóły wypływały logicznie z tych tez jako proste następstwo.

III. Okres 1956-1972

1. Praktyka

Założenia teoretyczne z 1955 r. zostały wprowadzone w życie w nowych zasadach i podstawach kosztorysowania, wydanych w 1956 r. Nośnik cen scalono na poziomie jednostki obmiaru elementu i opracowano jednolitą bazę normatywną dla określania ceny obiektów: Katalogi Scalonych Norm Kosztorysowych i Cenniki Elementów Robót. Zmniejszono dzięki temu pracochłonność kalkulacji ceny i przyspieszono znacznie procedurę kosztorysowania. Od roku 1960 zaś wprowadzono zasadę obowiązku stosowania ryczałtów w umowach między inwestorami a wykonawcą²⁶.

²⁵ K o l i p i ń s k i, op. cit.

²⁶ Uchwała nr 502 RM z 22 XII 1959 r. (MP 1960, nr 7, poz. 34).

Zmiany w systemie ukształtowanym w roku 1956 wprowadzane do roku 1970 nie miały istotnego znaczenia dla jego pryncypiów. Polegały one na aktualizowaniu średnio co 5 lat (1960, 1965, 1971) katalogów norm i cen jednostkowych oraz na drobnych retuszach o charakterze raczej techniczno-rachunkowym.

W funkcjonowaniu praktycznym system cen nie odznaczał się co prawda tak totalnym zanarchizowaniem jak przed rokiem 1956, lecz nadal wykazywał bardzo poważnie niedomogi. Nie wchodząc w szczególności wymienić należy zasadniczy jego mankament: chroniczny stan niedostosowania cen do warunków ekonomicznych, w jakich działały przedsiębiorstwa budowlane²⁷. W okresach między zmianami generalnymi cen, czyli co 5 lat, zasypywano przedsiębiorstwa urzędowymi wydawnictwami, które wprowadzały liczne, szczegółowe korekty norm i cen. Mocno to komplikowało proces wycen a skuteczność tych akcji była problematyczna, gdyż korekty takie z reguły były i tak spóźnione w stosunku do dynamicznych kosztów produkcji budowlanej.

2. Teoria

Referując stan poglądów w tym okresie, można odrębnie potraktować dwie sprawy:

1) dyskusje między rzecznikami istniejącego systemu cen a tymi, którzy nawoływali do porzucenia kierunku obiektywizacji ceny na rzecz tradycyjnego, szczegółowego kosztorysowania;

2) próby istotniejszej rewizji systemu cen, ale bez nawrotu do tradycyjnych rozwiązań.

Ad 1) W dyskusji tej na z góry straconych pozycjach byli przeciwnicy istniejącego systemu cen. Łatwo można było im zarzucić konserwatyzm i nieumiejętność w przewyżczeniu starych wzorów, nieaktualnych już obecnie. Przypomnienie owych dawnych dyskusji jest nader pouczające i dziś, gdyż warto zwrócić uwagę na parę charakterystycznych momentów, które nadal zachowują swą aktualność.

Argumentacja rzeczników istniejącego systemu była w zasadzie

²⁷ Obszernie pisze o tym K. R a c h t a n, System cen w budownictwie, Warszawa 1968, s. 97-123.

powtórzeniem zasad koncepcji z 1955 r.²⁸ Przeciwnicy²⁹ zaś zwracali uwagę na odrębność budownictwa, wyrażającą się głównie w zindywidualizowaniu jego produktów, co uniemożliwia zastosowanie zasad kalkulacji kosztów i cen, obowiązujących w przemyśle. Podkreślano również bardzo mocno deprecjację kosztorysu, który po scaleniu cen jednostkowych przestał być narzędziem planowania i analizy kosztów produkcji budowlanej. Powoływano się również na wadliwe funkcjonowanie cen budowlanych, powodujące niekontrolowane i przypadkowe różnice w rentowności przedsiębiorstw i branż budownictwa.

Osobliwością tej dyskusji jest to, iż jej uczestnicy rozmawiają jak gdyby dwoma różnymi językami; argumentacje obu stron odbywają się na odmiennych - nie mających ze sobą punktów stycznych - płaszczyznach. Rzecznicy status quo przemawiają głosem teorii i chętnie powołują się na uprzemysłowienie budownictwa. Oponenci z kolei tkwią mocno w praktyce budownictwa - tej dawnej, ale także w aktualnej, gdy przestrzegają przed zbytnim wyolbrzymianiem skutków uprzemysłowienia budownictwa dla rachunku kosztów i cen. Każdej ze stron brakuje argumentów strony przeciwnej: praktyka przemawia jak gdyby przeciw teorii, ale z kolei druga strona nie potrafi obalić argumentów opartych o teorię³⁰.

Praktyczny wynik tej dyskusji był korzystny dla obrońców stanu istniejącego. Na marginesie można ironicznie zauważyć, iż ukazała się tu przewaga myśli teoretycznej nad praktyką w ekono-

²⁸ Świadczyć o tym może także fakt, iż przełomowy artykuł S. Kurowskiego z 1955 r. (wielokrotnie tu cytowany) znalazł się ponownie w wydanej 8 lat później obszerniejszej pracy tegoż autora praktycznie bez żadnych zmian (K u r o w s k i, Wybrane zagadnienia..., s. 229-237). Patrz też: M. P s z e n i c k i, Problemy kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie budowlanym, "Inwestycje i Budownictwo" 1966, z. 3; t e n ż e, Ceny, planowanie kosztów i rozrachunek gospodarczy w budownictwie, "Inwestycje i Budownictwo" 1967, z. 2.

²⁹ Najbardziej przedstawicielem tego nurtu był J. O b e r s k i, Czy kosztorys potrzebny jest tylko do ustalenia ceny budynku, "Inwestycje i Budownictwo" 1966, z. 3; t e n ż e, Jeszcze raz - czy kosztorys potrzebny jest tylko do ustalenia ceny budynku? "Inwestycje i Budownictwo" 1967, z. 2; t e n ż e, Jeszcze raz o roli kosztorysu, "Inwestycje i Budownictwo" 1968, z. 3. Zob. też: W. C z a j k a, Normatywy kosztorysowe a wyniki finansowe przedsiębiorstw budownictwa mieszkaniowego, "Inwestycje i Budownictwo" 1967, z. 10.

³⁰ J. Oberski był wyraźnie zniecierpliwiony sposobem polemizowania z nim, zastosowanym przez R a c h t a n, Ceny i ko-

mi, zwłaszcza jeśli służy ona zachowaniu status quo. Mówiąc poważnie, argumenty wywodzące się ze złego funkcjonowania systemu w praktyce można łatwo zbić powołaniem się na niepełne wdrożenie tej teorii do praktyki; doświadczenia praktyczne mają z natury rzeczy wieloznaczną interpretację.

Ad 2) Powyższy sposób rozumowania był typowy dla apologetów teoretycznych przesłanek, tkwiących u podstaw systemu cen. Nawet najbardziej wnikliwi obserwatorzy i krytycy niedomagań praktycznych systemu istniejącego proponowali jako remedium dalszy postęp w zakresie obiektywizacji cen budowlanych, oderwania jej od kosztów własnych. Reprezentantem tego kierunku jest K. Rachtan. Autorka ta przeprowadziła wyjątkowo wnikliwą i pełną analizę systemu cen budownictwa z lat 1956-1966, wykazując w niej wszystkie jego wady i sprzeczności w praktycznym funkcjonowaniu³¹. W części postulatycznej swej pracy proponuje ona jednak nie odwrót od trwającej od 1955 r. tendencji lecz dalszy krok naprzód w tym samym kierunku. Sądzi ona, iż najlepszym nośnikiem ceny produktu budowlanego jest jego jednostka użytkowa, co oznacza dalej idące zbiektywizowanie ceny i scalenie, uproszczenie nośnika ceny³². Stanowisko to jest zupełnie usprawiedliwione, jeśli zważymy, iż autorka opiera się bez zastrzeżeń o koncepcję S. Kurowskiego i nie bierze pod uwagę możliwości jej rewizji.

Reprezentantami odrębnego nieco toku rozumowania są L. Dziewolski i M. Ziółkowski³³. Artykuły tych autorów opublikowane w 1969 r. biorą za punkt wyjścia żywe wówczas tendencje do reform systemu ekonomicznego oraz zasadniczą przeszkodę, która je uniemożliwia w budownictwie - system cen. System ten został poddany niezwykle ostrej i wnikliwej krytyce, która zaatakowała ceny

szty... A oto cytata: "Z artykułu tego wynika, że autorka całe zagadnienie sprowadza na płaszczyznę rozważań teoretycznych o funkcjach cen i kosztów. [...] W tym przypadku nie chodzi o rozważania teoretyczne jako takie, ale o zagadnienia praktyczne" - O b e r s k i, Jeszcze raz...

³¹ R a c h t a n, System cen...

³² Na przykład w budownictwie mieszkaniowym może być nośnikiem ceny 1 m² powierzchni użytkowej. R a c h t a n, System cen...

³³ L. D z i e w o l s k i, Ceny i koszty w budownictwie - problem nadal aktualny, "Inwestycje i Budownictwo" 1969, z. 4; L. D z i e w o l s k i, M. Z i ó ł k o w s k i, System cen w budownictwie na tle nowych zasad gospodarowania, "Inwestycje i Budownictwo" 1969, z. 11.

głównie za to, iż nie spełniają żadnych funkcji w zakresie rachunku ekonomicznego na poziomie zarówno mikro- jak i makroekonomicznym. Wedle autorów, winą za to należy obarczyć zbytne scalenie cen i oderwanie struktury kosztorysu od struktury planu i analizy kosztów w przedsiębiorstwie. Proponują oni zatem rozbięcie cen jednostkowych na poziomie procesów budowlanych i wzbogacenie listy dodatków, zbliżających ceny do warunków lokalnych budowy. Istotnym novum jest tu postulat ciągłych, wszechstronnych badań nad cenami i powołanie w tym celu specjalnej instytucji oraz wykorzystanie techniki ETO do prac nad częstymi i z konieczności bardziej niż do tej pory pracochłonnymi rewizjami cen jednostkowych. Autorzy pokładają ogromne nadzieje w onipotencji ETO i sądzą, iż w ten sposób da się rozwiązać problem. Stanowi to charakterystyczny rys tej koncepcji.

IV. Okres 1973-1980

1. Praktyka

Na uwagę zasługują w tym okresie dwa wydarzenia. Pierwsze związane z wprowadzeniem od początku roku 1973 uproszczonego systemu wyceny, czyli tzw. cen zagregowanych (postępowych)³⁴. Nośnikiem ceny stał się tu obiekt lub jego jednostka użytkowa w wersji "Katalogów cen obiektów" (KCO) a w wersji "Katalogów cen elementów" (KCE) - element konstrukcyjny³⁵.

Ceny ujęte w KCO reprezentują maksymalny stopień scalenia; stanowią doprowadzenie realizowanego od roku 1956 kierunku do granic ostatecznych. Warto przypomnieć, iż ziściły się w ten sposób postulaty K. Rachta z 1968 r. Na razie ceny według KCO są stosowane tylko w uprzemysłowionym budownictwie mieszkaniowym (ok. 95% budownictwa wielorodzinnego) lecz przewiduje się rozszerzenie tej formy wycen na obiekty użyteczności publicznej (szkoły,

³⁴ Terminu tego użył J. O b e r s k i, Warunki stosowania postępowych form wyceny obiektów budowlanych, "Problemy Rozwoju Budownictwa" 1977, z. 2.

³⁵ Zarządzenie nr 33 MBiPMB z 27 XII 1972 r. wprowadzające w życie instrukcję nr 0-02 w sprawie wyceny kosztów inwestycji (Dz. Bud. 1973, nr 1, poz. 3).

sklepy etc.) oraz budynki przemysłowe o nieskomplikowanej budowie (chłodnie, hale magazynowe etc.). W osiągnięciu ideału, za jaki uważa się KCO, ceny według KCE stanowią stadium pośrednie. W stosunku do utrzymywanej nadal formy tradycyjnego (choć też mocno scalonego) systemu, ceny są zagregowane w stopniu blisko 10-krotnym. Poza tym ceny te nie są już podzielone na części: robocizna, materiały itd., lecz stanowią jedną liczbę.

Niewątpliwymi zaletami cen zagregowanych są: niezwykle uproszczenie wyceny oraz pozbawienie wykonawców możliwości manipulowania ceną na własną korzyść. Dodajmy, iż budownictwo przemysłowe i specjalne nadal posługuje się metodą tradycyjnego kosztorysowania.

Drugi fakt, który warto pokrótce omówić, wiąże się z reformą ekonomiczną w budownictwie wprowadzoną w 1978 r., w związku z którą zamierzano uzdrowić system cen. Wykazywał on bowiem nadal niezwykle poważne słabości, które nawet się nasiliły w porównaniu z latami sześćdziesiątymi. Główne objawy to: chroniczny deficyt budownictwa stosującego wyceny postępowe według KCO (budownictwo mieszkaniowe), spora rentowność budownictwa pozostałego przy niekontrolowanych wahaniami w przekroju jednostek i lat, upadek rachunku ekonomicznego w zakresie kosztów własnych w całym budownictwie³⁶. Drastyczną opinię J. Oberskiego w tym względzie cytowaliśmy już wcześniej.

Reforma ekonomiczna w budownictwie przewidywała dwa podstawowe środki usprawniające ceny:

- 1) coroczne zmiany cen, jeśli koszty budownictwa w tym roku wzrosły na skutek ruchu cen dostawców o ponad 1%;
- 2) wprowadzenie w budownictwie mieszkaniowym, gdzie stosuje się szczególnie sztywne ceny według KCO, wyrównawczego rachunku cen na szczeblu resortu, czyli cen rozliczeniowych.

Jak już wspomnieliśmy na wstępie, reformy te nie zostały zastosowane w praktyce budownictwa.

³⁶ Podobnie jak w latach 1950-1955 próbowano doraźnie aktualizować poziom cen poprzez stosowanie przybliżonych współczynników przeliczeniowych dla całych rodzajów budownictwa i rodzajów robót (tzw. mnożniki M-76, M-78).

2. Teoria

Charakterystycznym rysem literatury poświęconej cenom w budownictwie w ostatnim okresie jest wygaśnięcie gwałtownych sporów co do generalnego kierunku, realizowanego od wielu lat w zakresie polityki cen.

Kanon obiektywizacji ceny i stopniowego scalania jej nośnika przestał być w zasadzie obiektem krytyki. Przeważa pewność siebie i optymizm co do poprawności przyjętej ogólnej koncepcji teorii i polityki cen w budownictwie. Opracowania reprezentujące inny punkt widzenia należą do rzadkości, a i one za punkt wyjścia biorą negatywne doświadczenia praktyczne, nie polemizując szerzej z koncepcją teoretyczną³⁷.

Obserwacja rzeczywistości prowadzi większość autorów do wniosku, iż jedyną szansą poprawy sytuacji jest dalsze pogłębienie zapoczątkowanych zmian przez pełniejszą obiektywizację ceny, jeszcze większe scalenie norm i cen kosztorysowych, itp.³⁸ Jest to tedy ten sam typ myślenia, który przeważał w latach sześćdziesiątych i decydował o praktycznych rozwiązaniach wczoraj i dziś.

Trzeba przy tym podkreślić, iż w ogóle zainteresowanie literatury problematyką ściśle pojętej teorii cen w budownictwie jest raczej niewielkie. Przeważa wymiana poglądów i opinii na tematy bardziej zbliżone do bieżącej polityki cen³⁹. W ramach zaś tak rozumianego nurtu literatury najczęściej porusza się problemy wpływu cen na rentowność budownictwa. Na tym tle rozpatruje się problem pochodny: stabilizacja czy elastyczność cen w budowni-

³⁷ Jedynym poważniejszym oponentem był chyba tylko T. Pałaszewski, nawołujący do dezagregacji cen jednostkowych oraz do uczynienia z kosztorysu narzędzia planowania i kontroli kosztów własnych w przedsiębiorstwie budowlanym. Zob. J. Pałaszewski, Rachunek cen i kosztów w budownictwie, Warszawa 1973; tenże, Metodyka tworzenia cen i kosztów w budownictwie, "Inwestycje i Budownictwo" 1979, z. 5.

³⁸ Por. np. E. Radziewicz, Zysk w budownictwie, Warszawa 1978, s. 264-267.

³⁹ Polityka cen tym się różni od teorii cen, że przyjmuje za punkt wyjścia pełną koncepcję ceny wykonaną przez teorię i nie roztrząsając już zasadności tej koncepcji snuje rozważania w jej ramach.

ctwie⁴⁰. Dyskusja wokół tych spraw nasiliła się w latach 1977-1978 w związku z przygotowywaną reformą ekonomiczną w budownictwie. Wynik tej dyskusji był zbieżny z proponowanymi przez administrację budowlaną kierunkami przebudowy systemu cen i opowiedziano się zdecydowanie za elastycznością cen. Jak już wiemy, gorzej było z wprowadzeniem tej - słusznej skądinąd - zasady w życie.

V. Podsumowanie

1. W całym badanym okresie stworzono tylko jedną naukową koncepcję cen w budownictwie. Jest to nader rzadki wypadek w nauce, zwłaszcza w naukach społecznych, że w dłuższym okresie czasu nie dochodzi do powstania kilku konkurencyjnych teorii wzajemnie się zwalczających. Fakt krytyki jakiejś teorii - tak jak było w badanym przedmiocie - nie ma tu znaczenia dopóty, dopóki jej adwersarze nie zdołają przedstawić kontrteorii spełniającej wymogi metody naukowej (wewnętrznie spójnej, wydedukowanej z przesłanek teorii ogólniejszej - tutaj: ogólnej teorii cen w gospodarce socjalistycznej, a także opartej o uogólnienie stanu rzeczywistości gospodarczej - tutaj: sytuacji w budownictwie). Twierdzę, iż w dziedzinie cen budowlanych, takiej kontrteorii nie zbudowano.

2. Godny podkreślenia jest fakt, iż owa monoteorii narodziła się w czasie, gdy trwały już zaawansowane prace praktyczne mające na celu stworzenie systemu cen zagregowanych. Można więc domniemywać, że teoria została opracowana niejako na zamówienie

⁴⁰ Patrz zamieszczone w czasopiśmie "Inwestycje i Budownictwo" 1978, z. 9 głosy w dyskusji redakcyjnej: A. Płocica, Kierunki doskonalenia cen w budownictwie; Z. Wołochowicz, Ceny bez dotacji dla wykonawstwa budowlanego; J. Kazimierzczak, Elementy cen robót budowlano-montażowych; J. Gordon, Ceny powinny być rentowne; J. Oberski, Kierunki doskonalenia systemu cen w budownictwie; W. Olszewski, Elastyczność czy stabilizacja cen?; K. Leszczyński, Ceny powinny uwzględniać nie tylko koszty własne. Zob. też: M. Bryx, Ceny w budownictwie mieszkaniowym, "Gospodarka Planowa" 1977, z. 9; tenże, Ceny za produkcję budowlaną, "Problemy Rozwoju Budownictwa" 1980, z. 1; W. Brincken, Akumulacja i rentowność, "Problemy Rozwoju Budownictwa" 1978, z. 4.

przygotowywanej - a nie mającej podbudowy teoretycznej - praktyki.

3. Teoria ta była konsekwentnie realizowana w ciągu 25 lat (1955-1980) w praktyce budownictwa.

4. Konsekwencji tej nie zdołało osłabić zdecydowanie złe funkcjonowanie systemu cen budowlanych.

5. Propozycje usprawnień władz budowlanych nigdy nie brały za punkt wyjścia krytyki przyjętych wcześniej założeń teoretycznych; kolejne reformy były wyrazem coraz bardziej konsekwentnego ucieleśniania tych założeń.

6. Stopniowo postępuje atrofia myśli krytycznej wokół realizowanej w praktyce koncepcji ceny budowlanej.